

---

## Pour l'honneur du procureur « à la française »

À propos de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12  
décembre 2019

**Vincent Sizaïre**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/8612>

DOI: 10.4000/revdh.8612

ISSN: 2264-119X

**Publisher**

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

**Electronic reference**

Vincent Sizaïre, « Pour l'honneur du procureur « à la française » », *La Revue des droits de l'homme*  
[Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 16 February 2020, connection on 07 November 2020.  
URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8612> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8612>

---

This text was automatically generated on 7 November 2020.

Tous droits réservés

---

# Pour l'honneur du procureur « à la française »

À propos de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 décembre 2019

Vincent Sizaire

---

- 1 Longtemps, la question épineuse du statut des magistrats du parquet français n'a constitué qu'un aimable marronnier, animant régulièrement les débats au sein du monde judiciaire et, de loin en loin, au sein de la cité. Un marronnier abritant, du reste, un secret de polichinelle. En dépit des protestations effarouchées des tenants de la supposée « conception française » de la séparation des pouvoirs<sup>1</sup>, l'analyse des dispositions régissant la carrière et l'activité des procureurs ne laisse guère de place au doute : ne disposant d'aucune garantie d'inamovibilité et voyant leur discipline et les conditions de leur nomination laissées à la discrétion du ministre de la Justice, ils sont incontestablement placés dans un rapport de stricte subordination à l'égard du pouvoir exécutif<sup>2</sup>.
- 2 Depuis une vingtaine d'années, la problématique revêt cependant une acuité croissante, sous l'effet d'une double impulsion. D'une part, le procureur de la République a vu, depuis la fin des années 1990, ses attributions au cours du procès pénal augmenter de façon considérable, tant au stade de l'enquête qu'au stade des poursuites et même, indirectement, du jugement des infractions<sup>3</sup>. Ainsi se donne à voir sous un jour de plus en plus cru la contradiction entre l'importance de ses pouvoirs et la faiblesse de ses garanties statutaires d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif – c'est-à-dire, entre autres, vis-à-vis de la police qu'il a pour mission de contrôler. D'autre part, la soumission de la procédure pénale aux exigences du droit européen, qu'il s'agisse de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou du droit de l'Union européenne, n'a cessé de se renforcer.
- 3 C'est ainsi qu'à la fin des années 2000, la Cour européenne des droits de l'homme a pu affirmer, de façon on ne peut plus explicite, que les membres du ministère public français ne présentent pas « *les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence pour être qualifiés [...], de juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions*

judiciaires » au sens de la Convention<sup>4</sup>. Dix ans plus tard, la question est cette fois posée à la Cour de justice de l'Union européenne, chargée de déterminer si le procureur français peut être reconnu comme autorité judiciaire d'émission d'un mandat d'arrêt européen, au sens de l'article 6.1 de la décision-cadre européenne 2002/584/JAI du 13 juin 2002, et dont la mise en œuvre suppose un principe de confiance mutuelle qui « impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit »<sup>5</sup>.

- 4 À titre liminaire, précisons que, dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'enjeu de cette question excède largement la compétence aujourd'hui reconnue au parquet pour la délivrance d'un mandat d'arrêt européen<sup>6</sup>. Le degré d'indépendance reconnu – ou non – au ministère public conditionne très directement l'effectivité du contrôle des mesures coercitives réalisées par les autorités de police au cours de l'enquête et, singulièrement, de la nécessité et de la proportionnalité de l'usage de la force. Il conditionne également, l'égalité de tous et toutes devant la loi, en garantissant que les poursuites pénales soient exercées sans préjudice de la situation économique et sociale du prévenu, fut-il proche du pouvoir politique. Il s'agit donc d'une question démocratique de première importance.
- 5 Dans cette perspective, on ne peut qu'être pour le moins interpellé par l'arrêt de la première chambre de la Cour de justice de l'Union européenne ayant, le 12 décembre 2019, considéré que le procureur français pouvait être regardé comme une autorité judiciaire. Toutefois, l'analyse de cette décision nous la fait apparaître avant tout comme un arrêt de rébellion feutrée à l'encontre des principes dégagés par la grande chambre de la Cour dans ses arrêts « OG et PI » et « PF » du 27 mai 2019 (I). Une rébellion qui, pouvant être regardée comme un ultime baroud d'honneur pour la défense du parquet « à la française », pourrait bien être sans lendemain (II).

## I/ – Une rébellion implicite

- 6 Si elle devait plus précisément répondre à une question préjudicielle soulevée par le juge néerlandais quant à la qualité d'autorité judiciaire du ministère public français, la décision du 12 décembre 2019 doit être analysée à la lumière de la jurisprudence que la Cour a dégagée dans ses arrêts de principe rendus le 27 mai 2019<sup>7</sup>. Le juge de Luxembourg considère en effet que « le système du mandat d'arrêt européen comporte [...] une protection à deux niveaux des droits en matière de procédure et des droits fondamentaux dont doit bénéficier la personne recherchée, dès lors que, à la protection judiciaire prévue au premier niveau, lors de l'adoption d'une décision nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national, s'ajoute celle devant être assurée au second niveau, lors de l'émission du mandat d'arrêt européen »<sup>8</sup>. Ainsi, tant l'émission du mandat d'arrêt national initial que celle du mandat d'arrêt européen doivent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de proportionnalité visant, notamment, à garantir le droit à la liberté et à la sûreté du justiciable tel que protégé par l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 7 De ce principe fondamental découlent d'importantes conséquences lorsque, comme en France, l'autorité d'émission n'est pas une juridiction. En premier lieu, le mandat d'arrêt national initial doit alors nécessairement être émis ou validé par un juge<sup>9</sup>. En deuxième lieu, le mandat d'arrêt d'europpéen doit pouvoir faire l'objet, « à brefs délais »,

d'un recours juridictionnel effectif dans le pays d'émission<sup>10</sup>. En dernier lieu – et c'est le cœur du litige – l'autorité d'émission doit elle-même présenter toutes garanties d'indépendance, « sans être exposée au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas, en définitive, audit pouvoir [...]. Par conséquent, l'autorité judiciaire d'émission doit pouvoir apporter à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que, au regard des garanties offertes par l'ordre juridique de l'État membre d'émission, elle agit de manière indépendante dans l'exercice de ses fonctions inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen. Cette indépendance exige qu'il existe des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir [qu'elle] ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un tel mandat d'arrêt, à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif »<sup>11</sup>.

- 8 Or ce n'est qu'en s'affranchissant, implicitement mais nécessairement, de ces exigences, que la première chambre de la Cour a pu juger que le procureur français pouvait être reconnu comme une autorité judiciaire d'émission. L'essentiel de son argumentation est fondée sur la suppression, par loi du 25 juillet 2013, de la possibilité laissée au garde des Sceaux d'adresser des instructions individuelles aux magistrats du parquet, faculté que conserve le ministre de la Justice allemand et sur laquelle s'est, entre autres, appuyée la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne pour lui dénier la qualité d'autorité judiciaire dans son arrêt du 27 mai 2019<sup>12</sup>. Toutefois cette faculté n'épuise pas, tant s'en faut, les modes par lesquels le pouvoir exécutif peut s'immiscer dans le cours d'une procédure pénale. C'est pourquoi la Cour a, dans ses décisions de principe, précisé que la notion d'autorité judiciaire d'émission « doit être interprétée en ce sens qu'elle ne vise pas les parquets d'un État membre qui sont exposés au risque d'être soumis, **directement ou indirectement**, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif ». À cet égard, relevons en premier lieu que, si la loi française ne prévoit plus la possibilité d'adresser de telles instructions, elle ne la prohibe pas expressément, alors même que les magistrats de parquet se trouvent dans une relation de stricte subordination hiérarchique à l'égard du garde des Sceaux. En second lieu, elle autorise le ministre à adresser à ces derniers des instructions générales de politique pénale<sup>13</sup>. Comme le souligne très clairement l'avocat général dans ses conclusions, un tel pouvoir est de nature à affecter directement le contrôle de proportionnalité auquel doit se livrer l'autorité d'émission dès lors que rien n'interdit au garde des Sceaux d'enjoindre aux magistrats du parquet de délivrer systématiquement un mandat d'arrêt européen pour telle ou telle catégorie d'infraction<sup>14</sup>. Soit, comme l'a expressément prohibé la grande chambre, des instructions individuelles indirectes.
- 9 Surtout, la première chambre de la Cour fait complètement l'impasse sur l'absence de toute garantie statutaire d'indépendance reconnue aux procureurs français. Se bornant à citer de façon biaisée la référence à « l'indépendance de l'autorité judiciaire » à laquelle procède l'article 64 de la Constitution, elle omet de préciser que ce même article ne garantit l'inamovibilité qu'aux magistrats du siège et, plus encore, que l'article 65 de la Constitution assure au contraire la complète mainmise du pouvoir exécutif sur la carrière et la discipline des magistrats du parquet. Dans cette perspective, on voit mal comment il est possible de considérer que ces mêmes magistrats bénéficient de « règles statutaires et organisationnelles » de nature, comme l'a exigé la grande chambre dans ses arrêts du 27 mai 2019, à garantir leur indépendance à l'égard de l'exécutif... D'une

certaine façon, la Cour fait ici preuve du même déni de réalité juridique que le Conseil constitutionnel qui, pour conclure à une « *conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement* » ne peut, en guise de démonstration, que se livrer à un inventaire à la Prévert des dispositions – pour l'essentiel de pures pétitions de principe – supposées garantir l'impartialité des membres du ministère public<sup>15</sup>.

- 10 Bien que la grande chambre ne se soit pas explicitement prononcée sur ce point, il apparaît également difficile de considérer que la circonstance que les magistrats du parquet peuvent recevoir des instructions individuelles de leurs supérieurs hiérarchiques n'est pas de nature à affecter leur impartialité dans le contrôle de proportionnalité de l'émission d'un mandat d'arrêt européen<sup>16</sup>. De la même façon, on ne peut que questionner le raisonnement de la Cour lorsqu'elle affirme que la requête en nullité pouvant être formée par la personne arrêtée en exécution d'un mandat d'arrêt européen après qu'elle ait été mise en examen constitue réellement un recours juridictionnel prompt et effectif<sup>17</sup>. Comme le souligne l'avocat général, « *un système national qui ne prévoit un tel recours qu'a posteriori et ne permet pas de contester [le mandat d'arrêt européen] à sa source ne satisfait pas pleinement "aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective" dans l'État membre d'émission auxquelles se réfère la [grande chambre de la] Cour. La personne concernée doit disposer d'un recours permettant de garantir une pleine protection juridictionnelle, compte tenu des graves implications pour son droit à la liberté* »<sup>18</sup>.
- 11 Ainsi, tout en reproduisant les considérants des arrêts de principe du 27 mai 2019, la première chambre de la Cour s'en est en réalité largement affranchie dans son arrêt du 12 décembre 2019. Mais si l'honneur du parquet français est provisoirement sauf, son avenir comme autorité judiciaire n'en demeure pas moins des plus incertains.

## II/ – Une rébellion sans lendemain ?

- 12 Si les motifs de l'arrêt du 12 décembre 2019 s'éloignent sensiblement des principes généraux dégagés par la grande chambre, tel n'est pas le cas de son dispositif. Ainsi la Cour « dit pour droit » que les magistrats du parquet d'un État membre peuvent être qualifiés d'autorité judiciaire « *dès lors que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport au pouvoir exécutif, dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen* »<sup>19</sup>. Si elle affirme pour la première fois que la circonstance que les magistrats sont « *chargés de l'action publique et placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques* » est sans incidence sur la reconnaissance de la qualité d'autorité judiciaire, sa décision ne remet pas en cause les exigences dégagées par la grande chambre dans ses arrêts du 27 mai 2019. En d'autres termes, au bénéfice d'une lecture rapide et ignorante des motifs, la réponse apportée à la question préjudicielle qui lui était posée semble paradoxalement de nature à dénier au procureur français, dont le statut ne lui confère **aucune** garantie d'indépendance à l'égard de l'exécutif, la qualité d'autorité judiciaire. De la même façon, en affirmant « *que les exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective dont doit bénéficier une personne à l'égard de laquelle est émis un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales sont remplies dès lors que, selon la législation de l'État membre d'émission, les conditions de délivrance de ce mandat et notamment son caractère proportionné font l'objet d'un contrôle juridictionnel dans cet État* »

*membre* »<sup>20</sup>, elle ne se prononce pas expressément sur la validité d'un contrôle juridictionnel réalisé postérieurement à l'exécution du mandat.

- 13 En conséquence, il apparaît que la conformité au droit de l'Union européenne de la procédure française d'émission du mandat d'arrêt et, plus largement, du statut du ministère public, demeurent plus que jamais discutables. Certes, la question semble provisoirement tranchée par l'arrêt du 12 décembre 2019. Elle n'attend toutefois que d'être posée à nouveau, dès lors que les critères en fonction desquels une autorité judiciaire d'émission peut être considérée comme suffisamment indépendante du pouvoir exécutif, qui sont réaffirmés sans ambiguïté par cette décision, ne sont en réalité pas respectés par notre Droit. S'il apparaît peu probable que des juridictions internes entrent directement en résistance, rien ne leur interdit de formuler une nouvelle question préjudicielle qui, plus précise, questionnerait cette fois directement la qualité d'autorité judiciaire de magistrats du parquet dont le statut organise la dépendance à l'égard du gouvernement, lequel peut, notamment, leur adresser des instructions générales de politique pénale. Une question dont on imagine alors qu'elle serait cette fois transmise à la grande chambre<sup>21</sup>.
- 14 Relevons, enfin, que la position consistant à défendre envers et contre toute rationalité juridique le statut actuel du ministère public français est d'autant moins tenable que sa contradiction avec les standards européens en la matière est appelée à se manifester sous un jour plus cru encore, avec l'entrée en fonction imminente du procureur de l'Union européenne, institué par le règlement n° 2017/1939 du 12 octobre 2017 pour poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union<sup>22</sup>. Tous les membres de nouveau parquet bénéficient en effet d'un statut leur garantissant une complète indépendance, tant à l'égard des autres institutions de l'Union que des gouvernements nationaux<sup>23</sup>. Un statut soulignant en creux les faiblesses institutionnelles du procureur français, et ce de manière d'autant plus manifeste que le parquet européen a vocation à être secondé, au niveau de chacun des États membres, par des procureurs européens délégués, bénéficiant des mêmes garanties statutaires. C'est pourquoi, de façon symptomatique, le projet de loi destiné à transposer en droit français cette nouvelle institution prévoit d'aligner le rôle et les attributions du procureur européen délégué non sur ceux du magistrat du parquet, mais sur ceux du juge d'instruction, magistrat indépendant<sup>24</sup>. Au-delà de la confusion qu'une telle évolution introduit dans notre procédure pénale – qui certes, en a vu d'autres – elle vient remettre sur le devant de la scène la question de l'égalité devant la loi des justiciables, bénéficiant de garanties quant à l'indépendance de l'autorité de poursuite sensiblement différentes selon que l'infraction commise préjudicie, ou non, aux intérêts financiers de l'Union. À partir du moment où les éléments constitutifs du délit sont identiques, comment caractériser là une différence objective de situation de nature à justifier une disparité de traitement ? Une telle contradiction ne pourra être dépassée qu'en dotant, enfin, les magistrats du parquet français d'un statut équivalant à celui des membres du ministère public européen. L'honneur de la démocratie est à ce prix.

\*

**CJUE, JR et YC, 12 décembre 2019, n° C-566/19 PPU et C-626/19 PPU**

\*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

## NOTES

1. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature place les magistrats du parquet sous l'autorité du ministre de la Justice. L'article 30 nouveau du code de procédure pénale, qui définit et limite les conditions dans lesquelles s'exerce cette autorité, ne méconnaît ni la conception française de la séparation des pouvoirs, ni le principe selon lequel l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ». CC, décision n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, cons. 96 à 98, Journal officiel du 10 mars 2004 page 4637, texte n° 4, Rec. p. 66.
2. Articles 64 et 65 de la Constitution du 4 octobre 1958.
3. C'est en particulier le cas depuis la loi du 9 mars 2004, qui lui a permis de mettre en œuvre, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, des pouvoirs d'investigations jusqu'alors réservés à l'instruction (perquisition, interception de télécommunications) et a institué la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ; V. Pierrette Poncela, « Le combat des gladiateurs. La procédure pénale au prisme de la loi Perben II », *Droit et société*, 2005/2 (n° 60), pages 473 à 493.
4. Cour EDH, 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, n° 37104/06, cons. 59. ; V. aussi Cour EDH (GC), 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France*, n° 3394/03.
5. CJUE, 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, cons. 36.
6. Article 695-16 du Code de procédure pénale.
7. CJUE, arrêts du 27 mai 2019, *PF (Procureur général de Lituanie)*, C-509/18 et *OG et PI Parquets de Lübeck et de Zwickau*, C-508/18 et C- 82/19 PPU.
8. CJUE, C-508/18 et C-82/19 PPU, cons. 67.
9. *Ibid.*, cons. 69.
10. *Ibid.*, cons. 67 et 75.
11. *Ibid.*, cons. 73
12. CJUE, 12 décembre 2019, *JR et YC*, n° C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, cons. 54.
13. Articles 36 et 39-1 du Code de procédure pénale.
14. Conclusions de l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona présentées le 26 novembre 2019, cons. 40.
15. CC, Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017.
16. CJUE, 12 décembre 2019, *JR et YC*, n°C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, cons. 56.
17. *Ibid.*, cons. 69.
18. Conclusions, de l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona, cons. 91.
19. CJUE, 12 décembre 2019, *JR et YC*, n°C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, point 1 du dispositif.
20. *Ibid.*, point 2 du dispositif.
21. Article 16 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

22. Soit, en application de la directive du 5 juillet 2017 « relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal », des délits d'escroqueries à la TVA, de corruption, de détournement de fonds publics, d'abus de confiance, de blanchiment d'argent et certains délits douaniers.

23. Article 6 du règlement n° 2017/1939 du 12 octobre 2017.

24. Projet de loi n° 283 du 29 janvier 2020.

---

## ABSTRACTS

Dix ans après les retentissants arrêts *Medvedyev c. France* et *Moulin c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme, la question de l'indépendance du procureur en France était posée à la Cour de justice de l'Union européenne. Celle-ci était chargée de déterminer si le procureur français peut être reconnu comme autorité judiciaire d'émission d'un mandat d'arrêt européen, au sens de l'article 6.1 de la décision-cadre européenne 2002/584/JAI du 13 juin 2002. Face à cette question démocratique de première importance on ne peut qu'être pour le moins interpellé par l'arrêt de la première chambre de la CJUE qui a, le 12 décembre 2019, considéré que le procureur français pouvait être regardé comme une autorité judiciaire. Toutefois, l'analyse de cette décision nous la fait apparaître avant tout comme un arrêt de rébellion feutrée à l'encontre des principes dégagés par la grande chambre de la Cour dans ses arrêts « OG et PI » et « PF » du 27 mai 2019. Une rébellion qui, pouvant être regardée comme un ultime baroud d'honneur pour la défense du parquet « à la française », pourrait bien être sans lendemain

## AUTHOR

VINCENT SIZAIRE

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre